

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Fasc. 3/2016
16 dicembre 2016

Audizione resa il 13 dicembre 2016 innanzi alla III Commissione (Affari esteri e comunitari) sul disegno di legge C. 4151, in tema di ratifica ed esecuzione dell'Accordo del 2015 e del Protocollo addizionale del 2016 tra Italia e Francia in relazione alla nuova linea ferroviaria Torino-Lione

di **Alessandra Algotino** – *Professoressa associata di Diritto costituzionale, Università di Torino*

Onorevoli deputati,

data la mia competenza vorrei richiamare la Vostra attenzione su alcuni profili più strettamente attinenti il diritto costituzionale che riguardano il disegno di legge C. 4151 in oggetto, recante *Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica francese per l'avvio dei lavori definitivi della sezione transfrontaliera della nuova linea ferroviaria Torino-Lione, fatto a Parigi il 24 febbraio 2015, e del Protocollo addizionale, con Allegato, fatto a Venezia l'8 marzo 2016, con annesso Regolamento dei contratti adottato a Torino il 7 giugno 2016*, soffermandomi sul contesto nel quale si inserisce l'Accordo in esame nonché su alcuni profili inerenti la ragionevolezza dell'atto.

In primo luogo una premessa sulla posizione delle norme pattizie nel sistema delle fonti. Come ha chiarito la Corte costituzionale, nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, poi seguite da una costante giurisprudenza, a proposito del significato e degli effetti del vincolo degli obblighi internazionali di cui all'art. 117, c. 1, Cost., le norme pattizie, da un lato, possono assumere la funzione di norma interposta (in relazione al parametro di costituzionalità), ma, dall'altro, possiedono rango inferiore alla Costituzione, con l'applicazione del principio di gerarchia.

Si tratta cioè – chiarisce la Consulta – «di norme che integrano il parametro costituzionale, ma rimangono pur sempre ad un livello sub-costituzionale», con la precisazione che lo scrutinio di costituzionalità non può «limitarsi alla possibile lesione dei principi e dei diritti fondamentali o dei principi supremi, ma debba estendersi ad ogni profilo di contrasto» rispetto alle norme costituzionali. I trattati internazionali, cioè, sono vincolati al rispetto di tutte le norme costituzionali.

Nel caso dell'Accordo in questione, peraltro, il contrasto che si può profilare non riguarda tanto singole norme costituzionali quanto la lesione di principi costituzionali, quali nella specie quelli che riguardano la sovranità popolare e la partecipazione, nonché un più generico profilo di ragionevolezza degli atti.

La precisazione di cui sopra, però, è altresì utile per specificare la posizione nel sistema delle fonti di una Convenzione già ratificata e che può, anche in quanto suscettibile di essere letta come interpretativa rispetto alla sovranità popolare e al diritto di partecipazione, integrare un obbligo costituzionale, con la correlata assunzione di funzione di norma interposta. Mi riferisco alla Convenzione di Aarhus del 1998, *Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, ratifica con legge n. 108 del 2001, nonché firmata dalla Comunità europea, con decisione del Consiglio 2005/370/CE del 17 febbraio 2005.

Tale Convenzione, alla luce di quanto detto, istituisce degli obblighi internazionali dotati della copertura costituzionale di cui all'art. 117, c. 1, Cost., obblighi che possono assumere un valore interpretativo rispetto alla concretizzazione del principio di sovranità popolare, che, come ricordava autorevole dottrina (Crisafulli), è «rivolto ad assicurare a tutti i cittadini una effettiva possibilità di partecipazione alla formazione della volontà popolare, ed a questa una efficacia preminente ed in ultima istanza decisiva nei confronti di ogni altra manifestazione di volontà delle istituzioni governanti», ovvero è declinabile come «sovranità popolare frammentata» (Ferrajoli).

Ora la Convenzione di Aarhus, nel tutelare il diritto di partecipazione dei cittadini, prevede alcuni standard minimi che, al di là dei diritti legati all'informazione, si sostanziano ad esempio nella previsione di «termini ragionevoli, in modo da prevedere un margine di tempo sufficiente per informare il pubblico... e consentirgli di prepararsi e di partecipare effettivamente al processo decisionale in materia ambientale», e nell'impegno a far sì che «la partecipazione del pubblico avvenga in una fase iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un'influenza effettiva» (artt. 6, cc. 3-4).

L'Accordo sulla cui ratifica siete chiamati a pronunciarVi oggi si inserisce in un complesso processo che ha inizio negli anni Novanta e che è stato caratterizzato, anche dopo la ratifica della Convenzione di Aarhus, da un mancato ascolto della popolazione interessata dal tracciato della linea ferroviaria.

Una mancata partecipazione che, fra l'altro, non con efficacia giuridica, ma con indubbia autorevolezza, ha certificato il Tribunale Permanente dei Popoli, con la sentenza resa nella Sessione dedicata a «Diritti fondamentali alla partecipazione delle comunità locali e grandi opere. Dal Tav alla realtà globale», tenutasi a Torino e Almese, dal 5 all'8 novembre 2015. Nella sentenza si afferma che in Valsusa sono stati violati: «i diritti relativi alla piena informazione sugli obiettivi, le caratteristiche, le conseguenze del progetto della nuova linea ferroviaria tra Torino e Lione...; di partecipare, direttamente e attraverso i rappresentanti istituzionali, nei processi decisionali relativi alla convenienza ed eventualmente, al disegno e alla costruzione del TAV». La popolazione della

Valsusa ha, a più riprese, con manifestazioni e presidi, ma anche con petizioni e delibere delle amministrazioni locali chiesto e non ottenuto ascolto¹.

La violazione della *ratio* e degli obblighi previsti nella Convenzione di Aarhus sono particolarmente evidenti se si considera uno dei meccanismi che avrebbero dovuto assicurare la partecipazione, ovvero l'Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione.

Esso si pone – come viene affermato nella riunione tenutasi il 10 dicembre 2005 a Palazzo Chigi – quale «luogo di confronto per tutti gli approfondimenti di carattere ambientale, sanitario ed economico», con la precisazione che ciò avviene «anche per dare risposta alle preoccupazioni espresse dalle popolazioni della Valle», ma presenta una forte connotazione *top-down*. L'Osservatorio annovera al suo interno rappresentanti, dotati di specifiche competenze tecniche, delle istituzioni, a livello nazionale (Ministero dell'ambiente e tutela del territorio, Ministero delle Infrastrutture, Ministero dell'Interno, Ministero dei trasporti, Ministero della salute) e locale (Regione Piemonte, Provincia di Torino, Comune di Torino, Conferenza dei Comuni delle Comunità Montane Alta e Bassa Valle Susa, Conferenza Comuni "Gronda Nord"), nonché esperti designati da soggetti imprenditoriali coinvolti (RFI-Rete Ferroviaria Italiana Spa, LTF-Lyon Turin Ferroviarie). I componenti nella loro maggioranza (compreso il Presidente) rappresentano soggetti che in più occasioni si sono espressi in favore della realizzazione della linea oggetto di contesa, pur essendovi fra le priorità dell'Osservatorio l'approfondimento delle «potenzialità della linea storica», nonché delle «caratteristiche essenziali delle possibili alternative di tracciato».

Sin dalla costituzione emerge il ruolo-guida assunto nell'Osservatorio dalle istituzioni nazionali e la difficoltà per le amministrazioni locali di far valere la propria posizione e di vederla correttamente rappresentata all'esterno, con alcune evidenti forzature nel percorso, sino alla rottura del 30 dicembre 2008.

Il Governo tenta di piegare i risultati del confronto verso la propria soluzione e, a fronte di difficoltà sul piano tecnico, di accelerare il consenso da parte delle istituzioni locali, chiamando in causa ad esempio prima la Conferenza dei sindaci, come organo a geometria variabile e più duttile, quindi la Conferenza dei Servizi. Tali sedi dovrebbero servire a mostrare l'esistenza di un accordo politico fra istituzioni nazionali e locali, mentre il loro rapporto inizia, rispetto al primo periodo di luna di miele, a mostrare segni di crisi, come appare in occasione delle discussioni sulla proposta "F.A.R.E" della Comunità Montana Bassa Valle o del c.d. Accordo di Pra Catinat, e come diviene evidente con la rottura di fine 2008, poi ricomposta, ma solo parzialmente e temporaneamente. Numerosi sindaci, infatti, si rifiutano di proseguire la partecipazione all'Osservatorio eccependo il suo passaggio da organo di discussione sull'opportunità o meno della costruzione della linea ad organo che decide come costruirla.

¹ Riferimenti puntuali in P. MATTONE (a cura di), *Tav e Valsusa: diritti alla ricerca di tutela*, Controsservatorio Valsusa, Quaderno n. 2, Intra Moenia, Napoli, 2014.

La crisi si acuisce nuovamente nel settembre 2009, quando la notizia della volontà di effettuare, sempre senza tener conto della discussione all'interno dell'Osservatorio, dei carotaggi sul territorio nonché di far rientrare la Tav nella legge Obiettivo, induce i sindaci della valle e il presidente della Comunità montana bassa valle di Susa e val Cenischia a ritirare i propri esperti dall'Osservatorio e a chiedere le dimissioni del suo Presidente.

Nel 2010, quindi, di fronte ad un braccio di ferro e ad una forzatura sui nominativi dei tecnici che partecipano all'Osservatorio, la maggior parte dei Comuni lo abbandona. Il Governo, dal canto suo, nel comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri dell'8 gennaio 2010 manifesta la volontà di «ridefinire le rappresentanze locali in seno all'Osservatorio» seguendo un doppio criterio: oggettivo, in relazione all'appartenenza dei Comuni agli «ambiti territoriali» interessati dalle varie alternative di tracciato, e soggettivo, che ammette i soli «comuni ricadenti in tali ambiti che dichiarino esplicitamente la volontà di partecipare alla miglior realizzazione dell'opera». A gennaio 2010 la maggior parte dei Comuni della bassa Val Susa resta fuori dall'Osservatorio ed alcuni vi escono poco dopo, come Susa (2014) e Condove (2014); abbandoni si registrano anche fra i Comuni di altre aree, come la collina morenica e la gronda (Rivalta, 2012; Venaria, 2015), sino ad arrivare il 5 di questo mese all'uscita del Comune di Torino.

L'Osservatorio non può quindi essere considerato come un luogo di effettivo confronto e garanzia della partecipazione dei soggetti interessati.

Si possono poi citare altre mancate “risposte”, così come interventi tesi unicamente a reprimere il dissenso e a blindare l'opera, come il ricorso alle ordinanze prefettizie, provvedimenti adottati *ex art. 2* del regio decreto 1931, n. 773, *Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza* (TULPS), «nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica», che formano una catena ormai in vigore, senza soluzione di continuità, da più di cinque anni (la prima ordinanza era datata 22 giugno 2011, l'ultima, al momento, è destinata a vigere sino al 31 gennaio 2017); il ricorso alla c.d. “Legge Obiettivo” (legge n. 443 del 2001), che semplifica le procedure per la costruzione di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici; o la qualificazione dell'area del cantiere come «area di interesse strategico nazionale» (art. 19 della legge n. 183 del 2011). Ciò che qui mi preme però in particolare evidenziare, con argomentazioni concrete, è la mancata garanzia del diritto di partecipazione.

Procedere con la ratifica dell'Accordo in oggetto significa dunque perseverare in un processo caratterizzato da un costante *vulnus* al diritto di partecipazione delle popolazioni coinvolte, un *vulnus* – e questo profilo non può mancare di interessare direttamente la Vostra commissione – che riguarda un vincolo internazionale, ovvero un obbligo internazionale dotato della copertura costituzionale *ex art. 117, c. 1, Cost.*, quale quello della Convenzione di Aarhus. Per tacere ovviamente del necessario rispetto dei principi (e delle norme, come chiarito *ante*) costituzionali, e, quindi, come anticipato, della possibilità di leggere la Convenzione di Aarhus come interpretativa rispetto alla sovranità popolare (art. 1 Cost.) e alla partecipazione (art. 3, c. 2, Cost.).

Quanto al secondo profilo che ho anticipato – la ragionevolezza dell’atto –, muovendo anche dal presupposto assodato che la ragionevolezza costituisce un parametro nella valutazione sulla costituzionalità della legge, vorrei segnalare la presenza di alcune contraddizioni e questioni aperte che emergono dall’esame del percorso negoziale. Si tratta di alcuni profili di irragionevolezza interni all’atto che qui si discute, e/o discendenti da considerazioni di ordine sistematico in relazione agli atti aventi per oggetto la linea ferroviaria Torino-Lione, e/o riguardanti la sussistenza di una connessione razionale tra i mezzi predisposti dal legislatore e i fini che questi intende perseguire o legati alla proporzionalità costi/benefici.

Ciò nella consapevolezza che il compito richiederebbe altre competenze e indagini più approfondite, ma anche nella convinzione che sia un aspetto imprescindibile ora che la Vostra commissione e, più ampiamente, la Camera, siete chiamati a pronunciarVi in ordine a una tappa importante di un processo controverso.

Il primo profilo di irragionevolezza riguarda la mancata considerazione di un elemento chiave contenuto in uno dei primi accordi sul collegamento ferroviario Torino-Lione, richiamato nei *Considerato* che precedono il testo dell’accordo oggi in discussione, ovvero la previsione, nell’art. 1 dell’*Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica francese per la realizzazione di una nuova linea ferroviaria Torino-Lione, fatto a Torino il 29 gennaio 2001* (di cui alla legge di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione n. 228 del 2002), che «l’entrata in servizio dovrebbe avere luogo alla data di saturazione delle opere esistenti». Tale saturazione, a quanto mi risulta, è lungi dall’avvenire. Vi cito solo alcuni dati con una invasione di campo che è solo apparente, in quanto finalizzata a dimostrare l’irragionevolezza dell’atto e mi riferisco agli ultimi dati certificati ufficialmente relativi al 2014² (non smentiti da quelli successivi non ancora certificati), che riferiscono di un flusso nel 2014 pari a 3,3 milioni di tonnellate, cioè circa un terzo del massimo finora raggiunto, le 10,2 milioni di tonnellate del 1997. Quanto alla portata della linea, essa risulta utilizzata al 16% (circa 1/6) della sua capacità³.

Rispetto al criterio individuato nel 2001 – e non smentito dall’*Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica francese per la realizzazione e l’esercizio di una nuova linea ferroviaria Torino-Lione, fatto a Roma il 30 gennaio 2012* (di cui alla legge di

² Bollettino *Alpinfo* 2014 pubblicato dal "Dipartimento federale dell’ambiente, dei trasporti, dell’energia e delle comunicazioni DATEC. Ufficio federale dei trasporti UFT. Divisione Finanziamento" della Confederazione Svizzera.

³ Il grado di utilizzo dipende dal valore di portata della linea che si assume. Il problema è stato discusso nel Quaderno n. 1 dell’Osservatorio *supra* citato, pubblicato nel 2007, e reperibile sul sito ufficiale dell’Osservatorio (http://presidenza.governo.it/osservatorio_torino_lione/quaderni.html). Ivi si conclude che la linea storica è lontana dalla saturazione (il traffico nel 2006 era peraltro di 6,1 milioni di tonnellate, contro le 3,3 attuali). Quanto alla capacità, si definisce una forchetta molto ampia, che comunque va dalle 18 milioni di tonnellate/anno alle più di 30 milioni di tonnellate/anno; correntemente si fa riferimento ad una capacità pratica di circa 20 milioni di tonnellate/anno, donde la linea risulta oggi utilizzata al 16% (circa 1/6) della sua capacità.

autorizzazione alla ratifica ed esecuzione n. 71 del 2014), che afferma espressamente, all'art. 1, di non avere «come oggetto l'avvio dei lavori definitivi della parte comune italo-francese» – la condizione per la realizzazione dell'opera, lungi dall'essere prossima, si allontana vieppiù.

Nell'Accordo invece di cui oggi si discute si stabilisce «di avviare la realizzazione dei lavori definitivi della sezione transfrontaliera» (art. 1), limitandosi a richiamare il Regolamento UE n. 1315 del 2013, che ha per oggetto gli «orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti», un atto di carattere generale, così come del tutto generico e privo di rilievo è il richiamo all'«avanzamento di altri progetti simili attraverso le Alpi svizzere e austriache».

Si registra dunque un cambio di rotta i cui profili di irragionevolezza non possono ritenersi superati semplicemente ricorrendo ad una piana applicazione del criterio della successione fra fonti (il testo dell'Accordo – art. 7, c. 3 – precisa che «le disposizioni del presente Accordo prevalgono su quelle degli accordi del 15 gennaio 1996, del 29 gennaio 2001 e del 30 gennaio 2012 nella misura in cui sono ad esse contrarie o le sostituiscono»)⁴.

Manca una correlazione fra mezzi (la realizzazione dell'opera) e fini (la necessità di far fronte alla saturazione della linea), donde l'irragionevolezza del disegno di legge in discussione.

A ciò si può aggiungere l'irragionevolezza del riparto dei costi fra Italia e Francia (57,9% a carico dell'Italia per 12 km e 42,1% a carico della Francia per 45 km) e, più ampiamente, i dubbi circa l'impegno finanziario dell'Unione europea, che non può essere assicurato *a priori* in relazione alla realizzazione dell'intero progetto, stanti i limiti di impegno correlati al bilancio europeo (lo stesso quadro finanziario pluriennale adottato ai sensi dell'art. 312 TFUE, ad esempio, è relativo ai soli anni 2014-2020). Gli impegni attuali, quale l'accordo fra la Commissione europea e i ministri competenti di Italia e Francia (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie), il *Grant agreement under the connecting Europe facility* del 25 novembre 2015, non garantiscono la partecipazione definitiva dell'Unione europea al progetto.

Ciò per tacere dell'irragionevolezza discendente da un'analisi di costi e benefici, stante il volume di traffico, così come segnalato ad esempio nei rapporti della Corte dei Conti francese (si veda in specie Corte dei Conti, *Rapport public annuel 2012*, février 2012⁵; ma anche la comunicazione del primo presidente della Corte dei Conti francese del 10 giugno 2016⁶)⁷.

⁴ Del resto, nel parere sul disegno di legge (S. 2551), espresso nel corso dell'*iter* presso il Senato della Repubblica, la XIV Commissione, Politiche dell'Unione europea, mercoledì 26 ottobre 2016, sed. ant., ricorda come l'opera «consentirà il superamento dei limiti strutturali dell'attuale tunnel del Fréjus».

⁵ <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Rapport-public-annuel-2012>.

⁶ <http://www.telt-sas.com/it/corte-dei-conti-francese-afitf/>.

⁷ Per tentare di dimostrare ritorni economici adeguati, stante il volume di traffico insufficiente, si inseriscono anche dei vantaggi socio/ambientali quantificati in moneta (per una critica inerente tale approccio, si veda la valutazione costi benefici redatta, su istanza del Parlamento europeo, da Fraunhofer Gesellschaft e altri: European Parliament,

Desta preoccupazione infine la previsione che l'Accordo possa «essere emendato mediante accordo tra le Parti», laddove lascia spazio alla possibilità che ciò possa avvenire in forma semplificata (si specifica che «le condizioni di entrata in vigore di tali emendamenti saranno stabilite da ogni accordo»), senza ricorso alla legge di autorizzazione alla ratifica. Dato l'oggetto dell'Accordo non pare configurabile che esso possa essere emendato senza che ciò comporti l'obbligo di autorizzazione legislativa alla ratifica, che l'art. 80 Cost. stabilisce per i trattati «che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi».

Esistono, in conclusione, argomenti concernenti il contesto e il processo del quale l'Accordo di cui all'Atto Camera 4151 costituisce una tappa (mi riferisco alla mancata garanzia del diritto di partecipazione) sia attinenti più in specifico alla ragionevolezza dell'atto che consigliano una valutazione negativa circa l'approvazione del disegno di legge e la conseguente ratifica del trattato o, in subordine, quantomeno una sospensione, che permetta una più attenta disamina delle numerose questioni inerenti la realizzazione dell'opera.

Directorate General For Internal Policies, *Update on Investments in Large TEN-T Projects, Part II – Case studies*, 2014, annex 9, 125).